



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial  
de Derechos Humanos y  
Acceso a la Justicia

Dirección General de  
Derechos Humanos



## Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos

### MEMORIA DE LA PRIMERA SESIÓN DE LA MESA DE TRABAJO SOBRE INFORMALIDAD EN EL SECTOR ECONÓMICO PARA LA ELABORACIÓN DEL

### PLAN NACIONAL DE ACCIÓN SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO N° 5 DEL  
PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018-2021  
APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 002-2018-JUS

**Relator**

**CARLOS CHUNGA YESQUÉN**

**Perú, 06 de agosto de 2020**



## INTRODUCCIÓN

La primera sesión de la Mesa de Trabajo sobre Informalidad en el sector económico para la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) se realizó a través de la plataforma Zoom el jueves 06 de agosto de 2020, desde las 10:00 hasta las 12:30 horas.

Participaron más de cuarenta representantes del Estado, sector empresarial, sindicatos de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales y de la cooperación internacional. La reunión virtual dio inicio a las actividades conjuntas entre las diversas instituciones que integran la Mesa de Trabajo sobre Informalidad, con agenda específica como parte del proceso de elaboración del PNA.

Hubo cinco partes. En la primera, **EDGARDO RODRÍGUEZ GÓMEZ**, Director General de Derechos Humanos, inauguró la sesión. En la segunda, **FEDERICO CHUNGA**, Coordinador General del PNA, presentó la agenda y las reglas de la reunión. En la tercera parte, **OMAR MANKY BONILLA**, investigador del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico (UP), expuso los principales hallazgos del diagnóstico sobre la informalidad en el sector económico. En la cuarta parte, los integrantes de la Mesa de Trabajo se presentaron. Y en la quinta y última parte, hubo una ronda de comentarios.

El presente documento recoge la secuencia de las intervenciones de los actores presentes en la reunión. No pretende ser una transcripción literal de las intervenciones orales de los participantes, sino un ayuda memoria que contribuya con el registro de las ideas centrales y los focos de interés temáticos expuestos por los asistentes en el desarrollo de la reunión.

Esta primera sesión de la Mesa de Trabajo sobre Informalidad en el sector económico se desarrolló de manera voluntaria, democrática, plural y transparente. El diálogo procuró atender y resolver a todas las preguntas y los comentarios de los participantes.

A continuación, ofrecemos un resumen de las intervenciones.

**PERÚ**Ministerio  
de Justicia  
y Derechos HumanosDespacho Viceministerial  
de Derechos Humanos y  
Acceso a la JusticiaDirección General de  
Derechos Humanos

## **PRIMERA PARTE**

### **APERTURA DE LA SESIÓN**

**EDGARDO GONZALO RODRÍGUEZ GÓMEZ**, Director General de Derechos Humanos.

Da la bienvenida a todos los participantes y le agradece por su presencia. Describe cómo el Estado debe trabajar en conjunto con los otros actores del proceso de elaboración del PNA, con el objetivo de superar el problema de la informalidad progresivamente, ya que es el único modo en que puede lograrse esa meta.

Destaca la apertura de los integrantes de la Mesa de Trabajo sobre Informalidad. Presenta al consultor Omar Manky Bonilla, quien describirá los alcances del documento elaborado por la Universidad del Pacífico sobre la informalidad en el sector económico. Este es uno de los documentos de diagnóstico que elaboran las universidades y la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH para establecer la línea de base del PNA, tal y como lo establece la Metodología del proceso.

Invita al consultor a exponer sus hallazgos y a los participantes a plantear sus inquietudes.

## **SEGUNDA PARTE**

### **PRESENTACIÓN DE LA AGENDA Y REGLAS DE LA REUNIÓN**

**FEDERICO CHUNGA FIESTAS**, Coordinador General del PNA.

Saluda a los participantes. Señala que hasta el momento hay 54 personas inscritas y 35 que se encuentran participando en el proceso. Comunica que cada participante tendrá un espacio de tres minutos durante la ronda de comentarios para expresar sus impresiones sobre el documento que expondrá Omar Manky.

Espera que este diálogo fluya lo más posible y lleve al equipo a conocer con más detalle los aportes en torno al documento del diagnóstico y del problema en general.

## **TERCERA PARTE**

### **PRINCIPALES HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE LA INFORMALIDAD EN EL SECTOR ECONÓMICO**

**OMAR MANKY BONILLA**, Docente e Investigador del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico.

Agradece al MINJUSDH por la oportunidad de contacto directo con los integrantes de la Mesa Multiactor del PNA. Destaca la conformación de una mesa de trabajo sobre el

problema de la informalidad, ya que es una muestra del compromiso de los actores en el proceso. Explica la metodología de trabajo que ha seguido la Universidad del Pacífico en la elaboración de este documento de diagnóstico.

En primer lugar, se recopiló y sistematizó información oficial, académica, de los propios actores y de otras fuentes que aporte a la construcción de un diagnóstico y línea de base. En segundo lugar, se recogió la opinión de los representantes del Estado, las empresas, la sociedad civil y los trabajadores. Por la relevancia del tema se tuvo acceso a declaraciones públicas al respecto, realizadas tanto a nivel institucional como en medios de prensa. Se sistematizó la data en un informe cuyo principal objetivo era servir de base a la discusión sobre el tema.

Los temas clave son cuatro: 1) La informalidad es multidimensional: más allá de las varias formas de medirla, ella varía según la industria, la región, el género y el tipo de relación laboral; 2) La informalidad es multicausal: va más allá de la sobreregulación; 3) Hasta el momento, las soluciones se centraron —con importantes diferencias en su énfasis— en: (a) productividad, (b) flexibilidad, y (c) capacidad individual y colectiva de los actores; y 4) “Brechas”, que dependen del nivel, actor y espacio analizado.

En el contexto de la pandemia, la crisis económica genera un aumento de la informalidad y de la asimetría de los mercados laborales, sobre todo en tres temáticas: trabajadoras del hogar, transportistas y cadenas de valor. Pese a algunos esfuerzos a nivel local, la sociedad civil tiene poca capacidad de respuesta articulada para hacer frente al problema.

En tanto, las empresas se constituyen como los grandes actores con el rol de “salvar” la crisis. Sin embargo, desde el ámbito de las actividades empresariales no ha aparecido con claridad un discurso relacionado con la protección y respeto de los derechos humanos, y con propuestas para enfrentar el trabajo informal.

Considera preocupante esa situación en un contexto de pandemia, reactivación económica y próximo a las elecciones generales. Por ello, es necesario plantear políticas de mediano y largo plazo desde el Estado pero a través de acciones conjuntas.

## CUARTA PARTE

### PRESENTACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA MESA DE TRABAJO

Cada integrante de la Mesa de Trabajo se presentó, mencionando su nombre y su cargo. A continuación, se incluye la lista completa de participantes:

SECTOR ESTADO		Nº
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Edgardo Rodríguez Gómez	1
	Federico Chunga Fiestas	2
Presidencia del Consejo de Ministros	Franco Uribe Salcedo	3
Ministerio de Economía y Finanzas	Henry Espinoza	4
	César Uyeyama	5
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Cecilia Tello Guerrero	6
	Karina Yarlequé Arrese	7

**PERÚ**Ministerio  
de Justicia  
y Derechos HumanosDespacho Viceministerial  
de Derechos Humanos y  
Acceso a la JusticiaDirección General de  
Derechos Humanos

	Janet Romero Santos	8
Programa Impulsa Perú - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Rossana Taquia Gutiérrez -	9
Ministerio de Energía y Minas	Margareth Franco Solano	10
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi	Wendy Ledesma Orbegoso	11
	Mariella Villacorta Varas	12
	Lesli Gonzáles Cabanillas	13
	Melissa Torres Salguero	14
	Israel Arias Quijano	15
Ministerio de la Producción	Luis Antonio García Díaz	16
	Carlo Mario Franchini Irujo	17
Consejo Nacional para la Integración de las Personas con	Laura Ruiz Pimentel	18
	María Luisa Chávez Kanashiro	19
<b>SECTOR EMPRESAS</b>		
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales  Privadas – Confiep	Patricia Teullet	20
	José Luis Altamiza	21
	Yohnny Campana (Macroconsult)	22
	Sandra Alencastre Vega (Coca Cola)	23
	Andrés Antonio Choy Li (Asociación de Bodegueros del Perú)	24
	José Richard Almeyda Mateo (Cámara de Comercio, Industria y Turismo de	25
Red del Pacto Mundial en el Perú	Diego de la Torre	26
Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía	Enrique Ferrand	27
Asociación de Gremios de la Pequeña Empresa del Perú	Julio Pardavé Martínez	28
<b>SECTOR SOCIEDAD CIVIL</b>		
CooperAcción	Abel Gilvonio	29
Perú Equidad	Javier Mujica Petit	30
	Enrique Fernández Maldonado	31
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR	Ashley Mamani	32
	Claudia Zuñiga	33
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos –	Carlos Rodríguez	34
Programa Laboral de Desarrollo – Plades	Giovanna Larco	35
Asociación Laboral para el Desarrollo ADEC- TC	Abelardo Vildoso	36
Instituto de Estudios Sindicales – IES	Pablo Checa Ledesma	37
	Samuel Machacuay	38
Comisión Episcopal de Acción Social – CEAS	Javier Jahncke	39
Comisión de Derechos Humanos de Ica –	Gustavo Eche garay	40
<b>SECTOR SINDICATOS</b>		
Central Unitaria de Trabajadores del Perú	Juan Pedro Chang Castro	41
	Oscar Portugal Suárez	42
	Edgardo Sergio Balbin Torres	43
Central Autónoma de Trabajadores del Perú	Ruth Mattos Guzmán	44
	Paola Egúsquiza Erazo	45
Confederación de Trabajadores del Perú	Vicente Castro Yacila	46
	Manuel Seminario Herrera	47



Confederación General de Trabajadores del Perú	Domingo Cabrera Toro	48
	Luis Isarra Delgado	49
<b>SECTOR ORGANIZACIONES INTERNACIONALES – COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>		
<b>(EN CALIDAD DE OBSERVADORES)</b>		
Proyecto Conducta Empresarial Responsable para	Diego Ocampo Acuña	50
Programa de las Naciones Unidas para el	Karim Velasco	51
Programa del Área de Prosperidad y Reducción	Gabriela Elgegren	52
Embajada del Reino de los Países Bajos en Perú	José Alberto Del Corral Parodi	53

### FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Describe brevemente la participación del sector informal en el PBI por actividades económicas con datos al 2017: restaurantes y alojamientos (47 %), construcción (25 %), agropecuario y de pesca (89 %), transporte y comunicaciones (37 %), comercio (32 %), minería (2 %), manufactura (13 %) y otros servicios (6 %). En general, la informalidad alcanza el 19 %, frente al 81 % del sector formal.

Expone también que el empleo informal en el sector informal alcanza el 52.4 %; el empleo informal fuera del sector informal llega a 16.2 %; y el empleo formal es de 31.4 %.

Muestra que los departamentos con mayor incidencia de informalidad son Huancavelica (91.3 %), Cajamarca (90.1 %) y Ayacucho (88.9 %). Asimismo, los departamentos con menor incidencia de informalidad son Lima (58.5 %), Ica (62.2 %) y Arequipa (65.4 %).

La PEA ocupada en el empleo formal llega a ser 61 % en empresas de más de 30 personas, mientras que en el empleo informal estas llegan solo a 7 %. En tanto, la PEA ocupada en el empleo informal llega a ser 81 % en las empresas de menos de cinco personas, y en el empleo formal estas alcanzan una proporción 26 %.

Los enfoques a considerar son: género, niñez, discapacidad, adultos mayores, enfoque intercultural, descentralización, territorial (urbano y rural), y otros basados en el enfoque de derechos humanos.

En tanto, los lineamientos son: 1) Promoción y difusión de una cultura de respeto a los derechos humanos en el ámbito empresarial; 2) Diseño de políticas públicas de protección para prevenir vulneraciones a los derechos humanos en el ámbito empresarial; 3) Diseño de políticas públicas que promuevan el respeto de las empresas a los derechos humanos a través de la rendición de cuentas, la investigación y la sanción por los impactos de sus actividades; 4) Promoción y diseño de procedimientos de diligencia debida para asegurar el respeto de las empresas a los derechos humanos; y 5) Diseño y fortalecimiento de mecanismos para garantizar a los afectados por las vulneraciones a derechos humanos vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo para que puedan acceder a una reparación.

Señala que las instituciones que han enviado observaciones y comentarios al documento sobre informalidad son: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap).



Tras esta sesión de incorporación y precisión de datos y fuentes, así como de revisión del documento de diagnóstico, las próximas sesiones serán el viernes 21 de agosto (revisión de análisis de brechas por Pilares), el viernes 4 de setiembre y el lunes 21 de setiembre (conclusiones y propuestas de acciones estratégicas).

## QUINTA PARTE

### RONDA DE COMENTARIOS E INICIO DEL DIÁLOGO SOBRE EL DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE SOBRE LA INFORMALIDAD

**JOSÉ LUIS ALTAMIZA**, Confiep.

Pide se aclare si el documento de diagnóstico es sobre la informalidad en el sector económico o solo en el ámbito del trabajo, ya que considera que la información recabada está incompleta. Dice que no se les ha consultado algunos datos que considera erróneos.

Señala que en el documento se trata de relacionar a la gran empresa formal con el ámbito de las actividades económicas informales, relación que niega. Solicita que se incluya una mirada sobre el rol del Estado en torno a las vulneraciones de derechos humanos y en la tarea de formalización de pequeñas y medianas empresas.

El documento debe adecuarse al contexto de pandemia, ya que la informalidad ha crecido debido a la crisis económica que enfrenta el país.

**ENRIQUE FERRAND**, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

Solicita que el informe de informalidad económica sea holístico y no solo enfocado en una problemática específica de la informalidad laboral, ya que los derechos humanos afectados por la actividad económica informal no se circunscriben a la relación de trabajo, sino que trascienden a personas que conviven en el entorno de dichas actividades y que resultan en la vulneración del derecho a la vida, la integridad física, la seguridad, la libertad, la salud y el derecho a vivir en un ambiente equilibrado.

Todos estos derechos se ven afectados en poblaciones circundantes a la minería informal e ilegal, por ejemplo, sin vinculación laboral. El derecho a la vida, integridad y seguridad en el transporte informal también, sin necesidad de vinculación laboral, son los clientes a quienes se les vulneran sus derechos.

Señala que el informe tiene serias falencias formales, habiendo identificado al menos 50 observaciones en errores gramaticales, de formato y en citas; lo cual es una evidencia de que el informe no ha tenido control de calidad. Recuerda que el recientemente presentado informe de Conducta Empresarial Responsable de la OCDE señala que la informalidad económica es amplia.

Concluye mencionando que el enfoque de la temática se ha reducido al aspecto laboral, y se ha dejado de lado los demás derechos humanos afectados por la actividad económica informal, lo cual contraviene la Metodología aprobada del PNA.

**ENRIQUE FERNÁNDEZ-MALDONADO, Perú-Equidad.**

Destaca la posibilidad y los beneficios del consenso, a partir de la conformación de esta Mesa de Trabajo sobre Informalidad. Sin embargo, observa que el documento de diagnóstico confunde conceptos y entraña conclusiones, por lo que solicita se reconsidere ese aspecto para contar con un insumo que describa la problemática en su real dimensión. Todas las observaciones serán alcanzadas de manera formal al MINJUSDH.

Hace falta contar con un balance para conocer la contribución de los regímenes especiales de trabajo en formalidad. Al respecto, hay indicadores ya trabajados que deben ponerse en práctica. También se debe evaluar el régimen tributario, ya que el Estado deja de recaudar gran cantidad de ingresos debido a la informalidad.

Asimismo, debe incorporarse las recomendaciones de la OCDE sobre los mecanismos de protección a los trabajadores y las medidas de reparación.

**GIOVANNA LARCO, Programa Laboral de Desarrollo – Plades.**

Considera que si el documento no delimita y focaliza determinados análisis para establecer puntos de contacto, la política pública está condenada al fracaso. Para ello hay que tomar como base la definición de la informalidad de la OCDE.

Perú es un país en que muchos trabajadores están fuera de cualquier norma laboral, y hay pocos mecanismos de formalización: pocos incentivos para, por ejemplo, los trabajadores autoempleados. En ese sentido, propone que las empresas formales contribuyan con el Estado en la formalización de pequeños y medianos empresarios, a través de actividades de formación y capacitación.

**JUAN PEDRO CHANG, CUT Perú.**

Resalta que la informalidad es un problema complejo que amerita un análisis más profundo que el descrito en el documento de diagnóstico, lo cual debe tener como objetivo el consenso y el compromiso de todos los actores.

Se habla erróneamente de informalidad en el autoempleo, cuando este ámbito debe tener un enfoque particular. Ese tipo de situaciones deben ser incorporadas en el diagnóstico.

Perú debe pasar de ser vendedor de materias primas y consumidor a ser un país productor e industrializado, con posibilidades de desarrollo empresarial en igualdad de condiciones. Para ello es importante poner énfasis en la seguridad social, el fortalecimiento de la acción inspectora de Sunafil y la rectoría del MINJUSDH en materia de derechos humanos.

**EDGARDO BALBÍN, CUT Perú.**





Manifiesta su preocupación en torno al enfoque del informe, que tiene una visión restringida de la informalidad en el ámbito laboral. Señala que todos los temas que aborda el PNA están relacionados con la informalidad, por lo que la mirada debe ser amplia.

La identificación de políticas que ya se ha implementado para enfrentar la informalidad, los recursos que se han destinado al respecto y los alcances son elementos que se esperaba encontrar en el diagnóstico, y no ha sido así.

La relación entre el modelo macroeconómico y el empleo informal debe ser abordada de modo detallado en el informe, a fin de comprender las causas de la informalidad y analizar las posibles alternativas de solución.

**JANET ROMERO**, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En el MTPE hay una estrategia sectorial que se inició en 2014 —la versión vigente es para el periodo 2018-2021— que busca reunir a todas las entidades del sector, plantear metas y avanzar en el tema de formalización. Se ha elaborado diagnósticos y evaluaciones que apuntan a que el problema no es solo laboral. Hay aspectos relacionados con un tema cultural, desconocimiento, entre otros elementos que se deben considerar en el análisis.

El MTPE está elaborando una política nacional de formalización, y se va a conformar una mesa de trabajo multisectorial para abordar el problema desde distintos sectores, e incluso invitar a actores del sector privado para, juntos, encontrar soluciones a temas específicos que forman parte del problema general.

La política mencionada se elabora con la metodología del CEPLAN. La próxima semana se va a definir el grupo de trabajo multisectorial y habrá novedades en el breve plazo.

**FEDERICO CHUNGA FIESTAS**, Coordinador General del PNA.

Destaca la apertura de los todos actores en el proceso. Pide no perder de vista que el documento analizado no se trata del diagnóstico final, sino de un insumo, una versión preliminar, que va a servir para definir el informe técnico final. Lo mismo sucede con los otros temas específicos. Eso se explicó desde el inicio del proceso.

Reitera que este proceso del PNA no es solo la construcción de una política pública, sino también un proceso de aprendizaje entre todos los actores que están participando. Aclara que el PNA no resolverá el problema de la informalidad, pero sí puede tener un impacto significativo importante y puede representar un cambio histórico en la elaboración de las políticas públicas en el país.

Señala que el problema de la informalidad debe ser amplio pero también focalizado. Y se debe definir qué medidas van a ser implementadas por cada sector. Acoge las críticas que se han expuesto y valora los aportes y las propuestas. Pide valorar el modo participativo, democrático y transparente del proceso, y el diálogo en igualdad de condiciones.

**DIEGO DE LA TORRE**, Red del Pacto Mundial en el Perú.



Advierte que si una política pública se aplica solo a un sector de la economía, por ejemplo al sector formal, no va a ser eficiente, ya que no atenderá aquellos espacios donde se comete la mayor cantidad de vulneraciones de derechos humanos.

Pregunta cómo va a ser el tránsito de la informalidad a la formalidad, qué mecanismos se van a utilizar y qué resultados concretos se esperan. Al respecto, el Pacto Mundial de las Naciones tiene una mirada atenta sobre los avances en esa materia. El informe debe lograr que se analicen todos los ámbitos de la economía: construcción, vivienda, pesca, minería, etc. Es muy importante que el diagnóstico tenga no solo el punto de vista de la academia, sino también las fuentes primarias, sin sesgos ideológicos.

Todos queremos lo mejor para el país, necesitamos un *shock* de formalidad.

**ANDRÉS CHOY**, Asociación de Bodegueros del Perú.

Expone que el 99.4 % de las empresas formales registradas en el país son micro y pequeñas empresas (mypes), que generan más de 9 millones de puestos de trabajo, lo que representa el 60 % de la PEA ocupada y el 80 % generado del sector privado. Las mypes representan, además, el 96.2 % del sector empresarial, y desconocer esta realidad sería un riesgo al momento de legislar o construir políticas en el sector económico.

El 48 % de microempresas en el país son informales, lo que representa más de un millón setecientas mil empresas. Aproximadamente, el 73 % de la PEA ocupada es informal. En el contexto de la pandemia, el crecimiento del empleo informal es inminente.

Sugiere que la informalidad económica parte de la informalidad laboral, porque una micro o pequeña empresa, si no cumple con sus metas, no cuenta con recursos para contratar a personas, lo que lleva a contratar personal con bajo costo y menos beneficios.

La informalidad tributaria está relacionada con la tramitología para la formalización, con actos de corrupción y con el rol fiscalizador del Estado. ¿Adónde han ido a parar esos dos millones y medio de personas que se han quedado sin trabajo solo en Lima y Callao? Van a generar autoempleo, naturalmente, que no necesariamente es informalidad.

**FEDERICO CHUNGA FIESTAS**, Coordinador General del PNA.

Agradece la participación de todos. Recuerda que el 10 de agosto se vence el plazo para enviar las observaciones sobre la versión preliminar del documento de diagnóstico, las cuales serán sistematizadas por el MINJUSDH. También recuerda que este 10 de agosto será el conversatorio virtual sobre el problema de la informalidad en el PNA.

Pide mantener las coordinaciones con la Dirección General de Derechos Humanos. Invita a revisar el contenido de la página web del Observatorio de Derechos Humanos, que se actualiza constantemente sobre los avances y actividades del PNA.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial  
de Derechos Humanos y  
Acceso a la Justicia

Dirección General de  
Derechos Humanos

Asimismo, invita a todos los participantes a continuar dialogando y discutiendo los temas, ya que el proceso requiere una participación abierta, activa y permanente. Agradece y se despide, dando por terminada la sesión.

\* \* \* \* \*